

POLITICA FISCAL PARA LA SUSTENTABILIDAD DE LA REGIÓN

Aida Beatriz Armenta Ramírez

Clara Luz Lamoyi Bocanegra

Germán Martínez Prats¹

RESUMEN

Las facultades, motivaciones y funciones del gobierno de un país o región, comprende tanto a las autoridades públicas y a sus organismos, que son entidades creadas mediante procesos políticos y facultades para aprobar leyes, referidas como un todo como Estado. El sector público comprende el sector gobierno general y las entidades controladas por el gobierno y también puede estar sectorizado en diferentes niveles de gobierno. Están dotadas de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en un área territorial determinada, inciden en el comportamiento de otras unidades económicas. La principal función del gobierno es *asumir la responsabilidad de la provisión de bienes y servicios* a la comunidad y/o a los hogares individuales y *financiar dicha provisión con impuestos u otros ingresos; redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias*; y *para dedicarse a la producción no de mercado*. Esta responsabilidad de producción implica un gasto y un ingreso. Requiere asimismo de tener la suficiencia en el ingreso para no comprometer las necesidades futuras.

Palabras clave: Sistema Fiscal, Sustentabilidad, Región

¹ Doctora en Economía Regional. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. handel91@gmail.com, Doctora en Administración. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. cluzlamoyi@hotmail.com, Doctor en Gobierno y Administración Pública. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. germanmtzprats@hotmail.com

Marco Teórico

Para la información y datos consultados son tomados datos fiscales de la base de datos compilada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) que cubre 21 países latinoamericanos y caribeños para los años 1990-2010, nomenclaturas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico(OCDE), del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de las Naciones Unidas (NU), del *Government Finance Statistic Manual 2014* (GFSM 2014) del International Monetary Fund (IMF), del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 (MEFP 2001) del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las facultades, motivaciones y funciones del gobierno de un país o región, comprende tanto a las autoridades públicas y a sus organismos, que son entidades creadas mediante procesos políticos y facultades para aprobar leyes, referidas como un todo como Estado. Así, dotadas de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en un área territorial determinada², inciden en el comportamiento de otras unidades económicas. La principal función del gobierno es *asumir la responsabilidad de la provisión de bienes y servicios* a la comunidad y/o a los hogares individuales y *financiar dicha provisión con impuestos u otros ingresos; redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias; y para dedicarse a la producción no de mercado* (UN, 2008).

La gama de bienes y servicios que suministra el gobierno y los precios que se cobran se basan en consideraciones políticas y sociales y *no en la maximización de utilidades*, por lo que en términos generales podemos describir a una unidad del gobierno general como aquella que tiene la autoridad para proveerse de fondos a través de la recaudación de impuestos o transferencias obligatorias de otras unidades institucionales. Esta unidad del gobierno ya sea a nivel de la nación, una región o una localidad, debe tener fondos propios obtenidos de los impuestos pagados por otras unidades, así como de transferencias de otras unidades del gobierno y la autoridad para ejercer los gastos de estos fondos en la consecución de sus objetivos de política. Asimismo, tiene la facultad para el posible endeudamiento o para la captación de ingresos por intereses, ventas incidentales de bienes o servicios o renta de activos del subsuelo.

En este contexto es importante distinguir entre un bien público de un bien privado, por *bien público* entendemos un bien cuyo consumo por un agente no excluye a otro de consumirlo. En contraste, el consumo de un *bien privado* si excluye a otro, es decir, se establece bajo la premisa de escasez, por lo cual, hay una disposición a pagar por la exclusividad de su consumo y en consecuencia existe un mercado que permite su valoración y distribución. Cuando su valoración no se da por la libre oferta y demanda, hay una *falla en el mercado*, la cual puede conducir a la conducta oportunista de un agente, al no tener una disposición a pagar por dicho bien y si de aprovechar el bien que “otros” pagan, así, surge la figura del polizone. El gobierno entonces asumirá la responsabilidad de proveer este bien a la comunidad mediante la recaudación de impuestos, fondos de otros sectores o unidades institucionales y otras formas de financiamiento, distribuyéndolos sin costos de recuperación, a precios económicamente no significativos u oferta libre de precios.

Se dice que un precio es *económicamente no significativo* cuando los criterios que se siguen para fijarlo son *administrativos, sociales o políticos* decidiendo la cantidad de bien o servicio que serán ofertados en particular y fijando el precio por abajo del precio de equilibrio que vacíe los mercados. La diferencia

² El término “gobierno” se utiliza como el nombre colectivo que comprende el conjunto de todas las entidades de un país que se ajustan a esta definición. Independientemente de su posible segmentación como el establecimiento interno de niveles de gobierno.

entre un precio que es económicamente no significativo y el precio cero solo es una cuestión de grado. El precio simplemente disuade a aquellas unidades cuyas demandas son menos apremiantes, sin reducir en gran medida el nivel total de la demanda. En este sentido, existen bienes que claramente pueden ser clasificados como *públicos* o *privados*, para aquellos que estén en la frontera cuya clasificación sea difícil de definir, será el país, región o localidad, quien defina como considerará su intervención.

El gasto de Gobierno

El sector público comprende el sector gobierno general y las entidades controladas por el gobierno, conocidas como los corporativos públicos, destacando que los fondos de seguridad social también constituyen unidades de gobierno. Además, cuando hablamos de un país, las unidades gubernamentales pueden estar sectorizadas en diferentes niveles de gobierno. Estas entidades tienen tres posibles tipos de gasto: i) efectivos o imputados para la prestación de servicios colectivos como la *administración pública, defensa, seguridad pública, educación pública, salud pública* o por resultado de fallas en el mercado que el gobierno tenga que organizar; ii) los gastos en la prestación de bienes o servicios gratuitos o a precios económicamente no significativos a los hogares, por motivos políticos o sociales; iii) por las transferencias pagadas a otras unidades institucionales, por lo general a los hogares, con el fin de redistribuir el ingreso o la riqueza.

Producción de Gobierno

Las unidades del gobierno pueden tener empresas de su propiedad que se dediquen a la producción de bienes o servicio, y que no estén constituidas en sociedad, aunque ciertamente, no se requiere que los gobiernos produzcan ellos mismos los *bienes y servicios colectivos* o bienes *con características de bienes privados* para proveer a los hogares u otras unidades, sino únicamente distribuirlos en forma gratuita o a precios económicamente no significativos. Más aún, en la mayoría de los bienes públicos los gobiernos están obligados sólo a asumir la responsabilidad de organizar y financiar su producción, no así producirlos. Sin embargo, en la práctica, las unidades del gobierno por lo general participan en una amplia gama de actividades productivas incluidas las de autoconsumo y en gran medida es una cuestión de decisión política. Cuando una unidad de gobierno desea intervenir en la esfera de la producción tiene tres opciones: i) crear una corporación pública que se administre como productor de mercado considerando incluso la colocación de precios y la inversión; ii) crear una institución sin fines de lucro (ISL); iii) producir los bienes o servicios para consumir de autoconsumo sin necesidad de una figura o unidad separada.

Cuando un establecimiento o grupo de establecimientos gubernamentales tienen en común la misma la clase de producción y además administran, fijan precios económicamente significativos se deben tratar como cuasi-corporativos. Estos cuasi-corporativos *son productores de mercado* que se tratan como unidades institucionales separadas de las unidades del gobierno que las posee.

La capacidad de distinguir los flujos de ingreso y capital entre los cuasi-corporaciones y el gobierno implica que sus actividades financieras y operacionales no pueden ser totalmente integradas con los ingresos del gobierno o en las estadísticas de finanzas públicas. *El excedente de explotación de una cuasi-sociedad de gobierno no es un componente de los ingresos del gobierno, y las cuentas para el gobierno, sólo registran los flujos reales o imputados de ingreso y capital entre las cuasi-corporativos y el gobierno.*

De ahí que, las unidades de producción integradas como unidades de gobierno no pueden ser tratadas como cuasi-sociedades, es decir se mantienen dentro del sector del gobierno general y si producen serán bienes y servicios de no mercado que proveerán al público en general, a otras unidades

gubernamentales para su consumo intermedio o formación bruta de capital fijo y dado que *no existen precios en el mercado su producción por lo general se valora a costos de producción*.

Ingresos Gubernamentales

Cualquier Estado o Gobierno puede establecer obligaciones pecuniarias de diferentes formas. Puede utilizar su *potestad impositiva* para cobrar impuestos, tasas y contribuciones. Los ingresos fiscales originados por esta potestad constituyen la *carga impositiva* que se mide por lo general como porcentaje del PIB. Puede utilizar también su *potestad regulatoria* para crear contribuciones que financian una actividad ordenada o regulada por el gobierno (aunque no sea necesariamente estatal), este es el caso de las contribuciones para la seguridad social, principalmente en materia de pensiones y salud. La *carga tributaria* se obtiene al sumar las contribuciones a la seguridad social a la carga impositiva. Finalmente, el Gobierno puede obtener ingresos derivados del *dominio público* de ciertos recursos como los *recursos naturales*. Estos pueden provenir de empresas públicas a través de regalías, dividendos y otros ingresos de disponibilidad libres del gobierno o bien de empresas privadas mediante regalías e impuestos extraordinarios a la renta y el patrimonio de las empresas licenciadas para explotar los recursos naturales y otros recursos de dominio público. La *carga fiscal* consiste en agregar a la carga tributaria las rentas derivadas del dominio público.

No hay reforma más importante para el crecimiento sostenible e incluyente que la tienen que producirse en los sistemas fiscales y tributarios de la región.

Progresividad de los impuestos

Se considera que un sistema fiscal es *progresivo* cuando las personas con mayores ingresos destinan un *mayor porcentaje* de sus ingresos al pago de impuestos, consecuentemente, se beneficia más a los que menos tienen (Cantu y García, 2018). Por lo contrario, es *regresivo*, si se extrae proporcionalmente mayores recursos a quien menos ingreso genera.

Economía Política

La vinculación de los resultados fiscales de la tributación con las instituciones políticas es por medio del sistema de gobierno, así, los sistemas de gobierno presidenciales tienden a operar con presupuestos mas pequeños y a percibir menos ingresos fiscales, las decisiones de ingreso y distribución se toman por lo general por el poder ejecutivo y el legislativo.

Aunque el funcionamiento de las instituciones políticas puede tener muchos resultados, depende de los sistemas de gobierno la estabilidad de la tributación, más aún si la población considera que hay fallas en su representación ante el gobierno. La desigualdad y la pobreza de la población pueden también pueden causar las fallas en la estabilidad, si bien los pobres son la mayoría de la población, es posible que no sean los que realmente votan, las políticas clientelistas pueden incidir al distribuir bienes y prebendas en lugar de ganarse a los votantes con políticas redistributivas que los favorezcan. Si los grupos vulnerables dan alto valor a las prebendas y participan en intercambios de favores y regalos por votos, esto significa un precio para los partidos, que no tienen interés en aumentar sus costos. También los sobornos y las contribuciones a campañas son otra forma de clientelismo que llevara a los candidatos a representar a una elite que conlleva una subrepresentación de los pobres y una inestabilidad tributaria.

Las élites por otro lado tienden por lo general a tener una influencia desproporcionada sobre las instituciones políticas maniobrando alentando las políticas públicas a su favor. Cuando las elites están en el poder, los incentivos para invertir en las capacidades del Estado serán menores en las sociedades mas

desiguales, esto es por dos razones básicas: 1) Mientras los ingresos de los ciudadanos sean mas bajos, hay menores posibilidades de obtener ingresos futuros mayores de esas bases para las elites; 2) Si las elites son desplazadas del poder tendrán que pagar mas impuestos.

El desarrollo local

Los gobiernos subnacionales deben asumir la responsabilidad de generar mayores ingresos propios para promover el desarrollo local esto conduciría a que la autoridad local tuviera mayor autonomía en la toma de decisiones de política, reduciría la dependencia de las transferencias del gobierno central y aumentaría la eficiencia y transferencia.

Ventajas

<i>Asignación eficiente</i>	Asignar impuestos que la localidad puede manejar mejor como la renta a la propiedad.
<i>Autonomía y predictibilidad presupuestal</i>	Los ingresos propios son menos volátiles que las transferencias, las transferencias que corresponden a recursos naturales tienen en especial estas características.
<i>Rendición de cuentas</i>	Incentiva a los ciudadanos de la región a exigir la rendición de cuentas pues hace mas visible el costo de los servicios y la inversión. Además, la transparencia promueve la mejora en la gestión fiscal y la prestación de servicio públicos
<i>Atención a preferencias de la comunidad</i>	Los recursos se aplican a las necesidades locales

Desventajas

<i>Obstáculos económicos</i>	La distribución de las bases tributarias es distinta y puede dar origen a desigualdades regionales de los gobiernos subnacionales. Las bases tributarias tienden a ser móviles por lo que puede incentivar a la competencia tributaria entre jurisdicciones.
<i>Obstáculos institucionales</i>	Capacidad de los gobiernos subnacionales se ve reducida
<i>Obstáculos políticos</i>	Limitada por el gobierno central que controla las bases tributarias más importantes. Poca disposición de los gobiernos subnacionales para la absorción de los costos políticos de la imposición

Reforma o asignación de nuevos impuestos

Las reformas deben atender heterogeneidades y asimetrías, se tiene que poner atención a las distorsiones del sistema vigente y a las limitaciones de sistemas alternativos.

En cuanto a la asignación de nuevos impuestos es necesario considerar las características ideales: i) Baja movilidad tributaria; ii) Distribución equitativa de la base tributaria entre estados o regiones; iii) Significado potencial de la recaudación; iv) Eficiencia: bajo riesgo de generar distorsiones y externalidades negativas; v) Baja sensibilidad de las fluctuaciones económicas y otros factores exógenos; vi) Bajos costos de administración o facilidad; vii) Bajos costos de cumplimiento

Impuestos verdes

Conocidos también como impuestos ambientales pueden ser una fuente innovadora de ingreso subnacionales, dado que la mayor parte de los efectos negativos sobre el medio ambiente ocurren en forma focalizada, una gran variedad de impuestos verdes pueden ser aplicados. Ejemplos de ello pueden ser al dióxido de carbono (CO₂), al dióxido de azufre (SO₂), al dióxido de nitrógeno (NO₂), al transporte, a la venta de automóviles, a la circulación en forma de peaje por contaminar en un tramo con alta congestión, accidentes o contaminación. También puede ser impuesto a residuos de diferentes productos como neumáticos, envases de bebidas, bolsas plásticas y baterías entre otros.

Reformas complementarias

Se requiere de diversas reformas complementarias para fortalecer la tributación subnacional. Se consideran desde reformas a los sistemas de transferencias vigentes hasta cambios en los sistemas de asignación de ingresos provenientes de recursos naturales.

Las transferencias que provienen de la explotación de recursos no renovables generan grandes distorsiones interregionales y desigualdades regionales en la distribución de las rentas. La alta variabilidad de los precios del petróleo y de otros minerales generan alta volatilidad en las finanzas públicas de las regiones beneficiarias por lo que se deben establecer sistemas de distribución hacia todos los territorios e implementar esquemas de ahorro y estabilización, seguimiento y control (Corbacho, Fretes y Lora, 2012).

Panorama supranacional

En 2007 durante la Consulta de San José convocada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se concluyó que la mejora de las instituciones y políticas fiscales era uno de los mayores retos que enfrentaba la región de América Latina y el Caribe pero que además era una de las oportunidades más importantes para ampliar sus posibilidades de desarrollo económico y social. Determinaron cinco puntos básicos para el crecimiento y el desarrollo inclusivo en los actuales sistemas tributarios (Corbacho, Fretes y Lora, 2012): i) Las reformas deben incluir impuestos que favorezcan a los pobres; ii) Las reformas deben establecer sistemas fiscales más sencillos con bases tributarias más amplias; iii) Las administraciones tributarias deben fortalecerse para que todos los ciudadanos y las empresas cumplan con sus obligaciones tributarias; iv) Son necesarios acuerdos y consensos institucionales para garantizar que los gobiernos locales tengan los recursos necesarios para actuar como agentes del desarrollo; Las reformas tributarias para el desarrollo deberían crear sistemas fiscales que miren hacia el futuro.

La primera prioridad es mejorar la *progresividad* de los sistemas fiscales actuales, que tenga capacidad redistributiva y que proteja los ingresos de los hogares más pobres. Corbacho, Fretes y Lora (2012) afirman que la mayoría de los sistemas fiscales de la región tienen en demasiadas exenciones y privilegios para ciertas actividades sectores o grupos de contribuyentes. Esto causa que distorsionen severamente la asignación de recursos generando bases tributarias estrechas y frágiles. Asimismo, consideran que la movilidad hacia sistemas tributarios sencillos, con bases amplias, fomentan la innovación y la creación de empresas. Lo que un crecimiento de la productividad más rápido y una mejora sostenible del bienestar y la equidad en la región.

Se requiere del empeño para reducir la elevada evasión fiscal y crear instituciones que garanticen que todos los agentes económicos y ciudadanos contribuyan con su parte al esfuerzo colectivo es un elemento esencial de la legitimación social y, como tal, un requisito para la sostenibilidad de cualquier sistema tributario diseñado para impulsar el desarrollo.

Para que la descentralización del gasto público sea sostenible, deben fortalecerse las fuentes de recursos propios de los gobiernos locales. Hay un gran potencial de recaudación local desperdiciado, especialmente en los impuestos a la propiedad.

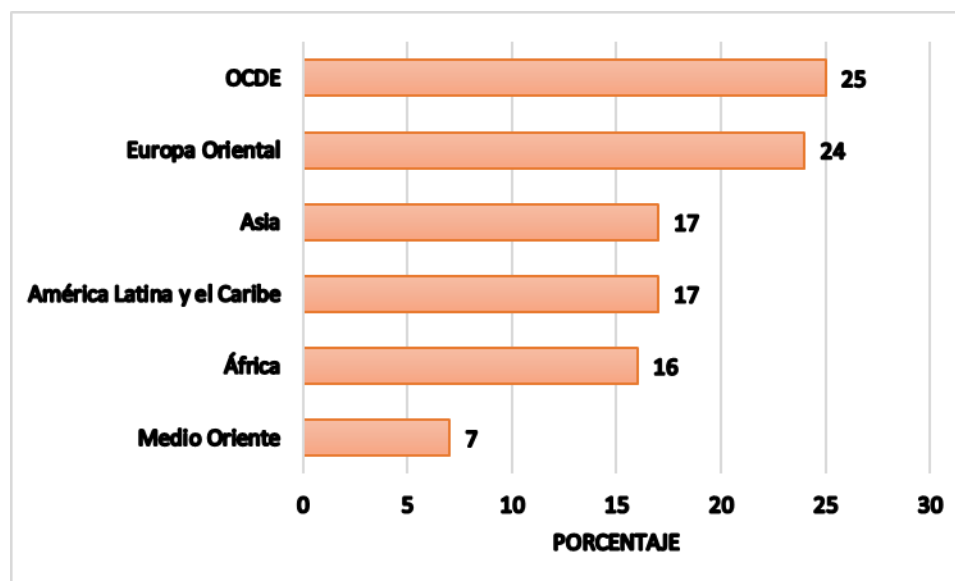
Específicamente, la región de América Latina y el Caribe goza de una extraordinaria dotación en recursos naturales. Sin embargo, los impuestos ambientales o su diseño propuesto no reflejan esta situación. Concluyen que es necesario que los sistemas fiscales creen incentivos para el uso más eficiente de los recursos naturales finitos que poseen las regiones, considerando las necesidades de las generaciones futuras, es una exigencia insoslayable para la solidaridad intergeneracional.

Baja tributación en los países latinoamericanos

La carga impositiva de los países latinoamericanos es baja comparada con otras regiones. Los países de Europa Oriental tienen una carga impositiva de 24.1% del PIB, mientras que los 32 países no latinoamericanos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considerados como representativa de los países desarrollados recaudan 25.4%, estos dos grupos representan la mayor carga impositiva. América Latina junto con otros grupos de países en desarrollo recaudan 17% o menos como muestra la Gráfica 1.

Tomados individualmente países latinoamericanos recaudan menos de lo esperado de acuerdo a su nivel de ingreso. Países como México, Guatemala, Panamá y, Trinidad y Tobago recaudan menos del 10% del PIB, muy por debajo de las cargas impositivas en países con ingreso semejante. Considerando que el concepto de “brecha” de recaudación es el exceso o faltante de recaudación con respecto a los patrones internacionales considerando el PIB, la proporción de la población menor a 15 años y mayor a 65, el porcentaje de fuerza laboral que se encuentra autoempleada, el coeficiente de exportaciones e importaciones respecto del PIB y el coeficiente de rentas que provienen de recursos naturales con respecto al PIB, México tiene una brecha impositiva de 11.5 puntos porcentuales del PIB faltantes respecto a la brecha promedio de 2 puntos porcentuales de exceso entre los países de Europa Oriental y los de la OCDE considerados anteriormente.

Gráfica 1. Carga impositiva como porcentaje del PIB, (2008-10)



Fuente: Corbacho, Fretes y Lora (2012)

Esta carga impositiva es sobre todo en impuesto sobre la renta, y a nivel mundial muy pocos países logran recaudar más del 3% o del 4% del PIB a través de impuestos sobre la renta de las personas y las empresas.

Falta de progresividad en los impuestos

Con frecuencia se afirma que la recaudación tributaria carece de *progresividad* por la dependencia que hay en los regresivos como el IVA o que recaen demasiado en los trabajadores como las contribuciones a la seguridad social. Corbacho, Fretes y Lora (2012) encontraron evidencia que sugiere un sesgo en contra de los ingresos laborales en las estructuras laborales de América Latina y el Caribe (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Tasas de los principales impuestos y contribuciones en México, América Latina y el Caribe

	ISR a las personas ^a		ISR a las empresas ^a		IVA ^b		Aranceles a las importaciones (promedio)		Contribuciones Obligatorias a la SS ^b	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
América Latina										
Promedio	30.9	27.6	30.2	27.3	13.4	15	12.9	8.8	19.8	21.6
Mediana	30	27	30	26.5	13	15	12.4	8.8	18.5	20.5
México	35	28	34	28	15	16	13.1	9	19.6	16

^a Tasas máximas

^b Tasa principal

Fuente: Corbacho, Fretes & Lora (2012)

Esto es, no solo porque las tasas que gravan el trabajo como las contribuciones a la seguridad social (CSS) y el impuesto a las personas con mayores ingresos sino porque las tasas efectivas son más altas de las del capital, aunque en México casi no hay diferencia.

El IVA no necesariamente es regresivo, si bien grava a la misma tasa bienes y servicios al consumo familiar y los pobres gastan más de su ingreso en bienes de consumo, por definición lo sería, pero esto depende de cuales bienes son gravados y cuales exentos o gravados a tasas reducidas como los alimentos la vivienda y el transporte.

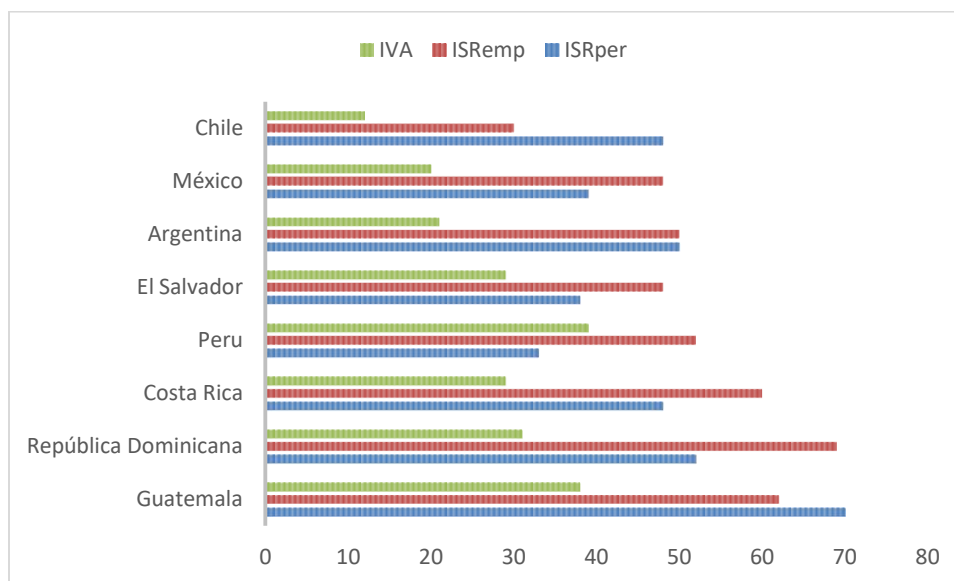
Evasión Tributaria

Las prácticas evasoras son tan incidentes en Latinoamérica que menos del 50% de los latinoamericanos considera que sea una práctica totalmente injustificable. La Grafica 2 muestra elocuentemente la tasa de evasión fiscal de los impuestos mas importantes. Se puede ver que México, El Salvador, Perú, Costa Rica y República Dominicana tienen una evasión fiscal mas fuerte en el ISR empresarial.

Mala administración Tributaria

La baja recaudación y la evasión se justifica a menudo con el argumento de sistemas tributarios muy complejos con capacidades de las administraciones tributaria insuficientes. Un indicador del Banco Mundial que se ha usado para alentar a los países a mejorar su ambiente para la inversión privada es el *Doing Business*, donde se mide el número de horas gastadas para hacer los trámites de pago de impuestos, de 183 países a los que dan cobertura solo seis países latinoamericanos y caribeños quedaron en mejores posiciones que el promedio mundial. De esta lista, México guardaba en 2012 el lugar 155 con 404 horas gastadas.

Grafica 2. Tasa de Evasión Fiscal de los Impuestos mas importantes por ser de base amplia.



Fuente. Corbacho, Fuentes y Lora (2012)

Aunado a los problemas de baja recaudación, poca progresividad, amplia evasión fiscal y débiles administraciones tributarias, existen otros retos a superar. La volatilidad o variación porcentual de carga fiscal es alta pues implica aumentos o disminuciones hasta de dos puntos porcentuales del PIB en los ingresos fiscales de cada año. Son escasos los esfuerzos de los gobiernos subnacionales para recaudar sus ingresos propios. Existe una alarmante ausencia de impuestos a corregir externalidades, en especial ambientales. La emisión de gases que contribuyen al calentamiento global, la contaminación del aire, los ríos y lagos, la deforestación y la degradación de tierras, problemas de actividades productivas o de consumo, no asumen el costo de deterioro del medio ambiente que implica a la sociedad en su conjunto.

Tributarios y No Tributarios

Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos.

Los ingresos no tributarios, son aquellos ingresos que capta el Gobierno Federal por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los recursos que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

Petroleros, a la Riqueza y al Consumo

Esta clasificación es de acuerdo al origen del agente contribuyente, los Ingresos Petroleros ya clasificados y descritos en otro grupo y las contribuciones No Petroleras, divididas en contribuciones a la Riqueza, al Consumo y a los Ingresos de Organismos y Empresas. Las contribuciones a la Riqueza consideran el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Activo y el Impuesto sobre Tenencia y Usos de Vehículos. Las contribuciones al Consumo consideran el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción, Impuesto a las Importaciones, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Derechos, Productos y Aprovechamientos.

Cuadro 2. Ingresos fiscales derivados de la explotación de recursos naturales no renovables.

	Porcentajes del PIB		Porcentaje de los ingresos fiscales	
	1994-98	2005-10	1994-98	2005-10
Bolivia	5.4	10.7	22.8	33.6
Chile	1.5	6.5	6.5	25.1
Colombia	0.6	1.8	2.8	7
Ecuador	5.9	7.3	31.4	25.1
México	2.9	5.5	17.7	26.8
Perú	0.1	1.6	0.8	8.2
Trinidad y Tobago	5.2	17.5	19.3	53.1
Venezuela	9.4	11.9	48.6	45.5
Promedio	3.9	7.5	18.7	28.1

Tributarios y No Tributarios

Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos.

Los ingresos no tributarios, son aquellos ingresos que capta el Gobierno Federal por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los recursos que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

Petroleros, a la Riqueza y al Consumo

Esta clasificación es de acuerdo al origen del agente contribuyente, los Ingresos Petroleros ya clasificados y descritos en otro grupo y las contribuciones No Petroleras, divididas en contribuciones a la Riqueza, al Consumo y a los Ingresos de Organismos y Empresas. Las contribuciones a la Riqueza consideran el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Activo y el Impuesto sobre Tenencia y Usos de Vehículos. Las contribuciones al Consumo consideran el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción, Impuesto a las Importaciones, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Derechos, Productos y Aprovechamientos.

Los recursos naturales no renovables tienen características especiales: están destinados a agotarse; su explotación requiere de grandes inversiones; su producción y precios potenciales tienen considerable incertidumbre; es probable que sea el inversionista privado quien conozca la estructura de costos de la exploración, el desarrollo y la producción. Asimismo, los gobiernos pueden conseguir altos beneficios políticos *incumpliendo* los acuerdos de recuperación de costos pactados con los inversionistas, dado que una gran parte de las inversiones se realizan por adelantado y los operadores privados seguirán produciendo mientras puedan recuperar los costos operativos. También es probable prever disputas potenciales en cuanto a la asignación de los ingresos fiscales generados por los recursos no renovables entre los diferentes niveles de gobierno. Finalmente, la hipótesis de la “maldición del recurso” es una constante en la literatura, y suele ir asociada a una capacidad institucional y una gobernanza más débiles, lo que a la larga es perjudicial para el crecimiento económico (Bulte, Damania & Deacon, 2003).

Los recursos no renovables tienen una gran importancia para el fisco y para el desarrollo. El diseño de los instrumentos de recaudación aplicados al sector determina en gran medida las tasas de inversión y de agotamiento de dichos recursos, así como también de los ingresos fiscales disponibles para los gobiernos

y las generaciones en el largo plazo. Además, la disponibilidad de estos ingresos fiscales puede reducir el esfuerzo para gravar el resto de la economía, con lo cual se influye en el nivel y la composición de los impuestos generales no basados en recursos naturales.

Sistema Fiscal en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en el Estado mexicano coexisten tres esferas de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), las cuales tienen asignadas constitucionalmente atribuciones y responsabilidades en materia de finanzas públicas.

La Constitución Política y específicamente la Ley de Ingresos, constituyen el marco legal sobre el cual el Estado sustenta su capacidad para imponer tributos y recaudar ingresos. La iniciativa de Ley de Ingresos es enviada por el Ejecutivo Federal a más tardar el 8 de septiembre de cada año, extendiéndose este plazo al 15 de diciembre, cuando la ley que se aprueba corresponde al primer año de una nueva administración federal. Dicha iniciativa deberá ser aprobada a más tardar el 20 de octubre por la Cámara de Diputados, y el 31 de octubre por la Cámara de Senadores.

Los tres niveles de gobierno tienen su propia Ley de Ingresos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cada uno define los rubros de ingreso necesarios para atender sus necesidades de gasto.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se fundamenta en la Ley de Coordinación Fiscal que es publicada en 1978, siendo presidente José López Portillo con el objetivo de coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas así como sus municipios y demarcaciones territoriales. Se establece la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, cómo se van a distribuir dichas participaciones, fijando las reglas de colaboración administrativa.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado expedida por el Decreto del Congreso de la Unión de fecha 22 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 que entraría en vigor el 1º de enero de 1980.

Clasificación de los Ingresos Públicos

Se pueden clasificar como *ingresos ordinarios y extraordinarios* si viene establecidos en el presupuesto y son una fuente normal y periódica.

También se clasifican por su naturaleza económica como *corrientes*, provenientes de contribuciones fiscales o de operaciones realizadas por los Organismos y Empresas. Incluyen los ingresos tributarios y los no tributarios. También pueden ser de *capital* por la venta de activos fijos y valores financieros, financiamiento interno y externo, así como transferencias del gobierno Federal para inversión física, financiera o amortización de pasivos.

La Ley de Ingresos define una clasificación pero por otros atributos de grupos se pueden clasificar en cuatro formas adicionales de acuerdo al Cuadro 2 según su Origen Institucional, Petroleros y No petroleros, Tributarios y No Tributarios (CEFP, 2006) .

Clasificación Institucional

Cuando los ingresos del sector público presupuestario se identifican de acuerdo a las entidades que los captan: Gobierno Federal y Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario

Ingresos Petroleros y No Petroleros

Los ingresos petroleros comprenden los ingresos tributarios asociados al sector, los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, así como los ingresos propios de PEMEX. Por su parte, los Ingresos No Petroleros consideran los recursos obtenidos por fuentes distintas del petróleo a través de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario, diferentes de Pemex.

Cuadro 2. Clasificación de los Ingresos del Sector Público Presupuestario

LEY DE INGRESOS	INSTITUCIONAL	PETROLEROS Y NO PETROLEROS	TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS	PETROLEROS A LA RIQUEZA Y AL CONSUMO
Impuestos	Gobierno Federal	Petroleros	Tributarios	Petroleros
	Tributarios	IVA	ISR	IVA
ISR	ISR	IEPS	IVA	IEPS
IVA	IVA	Imp. a los Rendimientos Pet.	IEPS	Imp. a los Rendimientos Pet.
IEPS	IEPS	Importaciones	Importaciones	Importaciones
Importaciones	Importaciones	Derechos	Otros Impuestos	Derechos
Otros Impuestos	Tenencia	Aprov. s/Rend. Excedentes	No Tributarios	Aprov. s/Rend. Excedentes
	ISAN	Propios de Pemex		Propios de Pemex
Aportaciones a la Seguridad Social	Otros	No Petroleros	Gobierno Federal	No Petroleros
Contribuciones de Mejoras			Derechos	
Derechos	No Tributarios	Tributarios	Productos	A la Riqueza
Contrib. no comprendidas en los puntos anteriores	Derechos	ISR	Aprovechamientos	ISR
Productos	Aprovechamientos	IVA	Contribución de Mejoras	IMPAC
Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras	IEPS	Organismos y Empresas	Tenencia
Ingresos derivados de Financiamiento		Importaciones		
Otros Ingresos	Organismos y Empresas	Otros	Pemex	Al Consumo
	Pemex	No Tributarios	Resto	IVA
	Resto			IEPS
	Partidas Informativas	Gobierno Federal		Importaciones
	Petroleros-No Petroleros	Derechos		ISAN
		Productos		Derechos
		Aprovechamientos		Productos
		Contribuciones de Mejoras		Aprovechamientos
		Organismos y Empresas distintas a Pemex		Organismos y Empresas distintas de Pemex

Fuente: CEFP 2006.

Tributarios y No Tributarios

Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos.

Los ingresos no tributarios, son aquellos ingresos que capta el Gobierno Federal por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los recursos que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

Petroleros, a la Riqueza y al Consumo

Esta clasificación es de acuerdo al origen del agente contribuyente, los Ingresos Petroleros ya clasificados y descritos en otro grupo y las contribuciones No Petroleras, divididas en contribuciones a la Riqueza, al Consumo y a los Ingresos de Organismos y Empresas. Las contribuciones a la Riqueza consideran el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Activo y el Impuesto sobre Tenencia y Usos de Vehículos. Las contribuciones al Consumo consideran el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción, Impuesto a las Importaciones, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Derechos, Productos y Aprovechamientos.

De acuerdo al CIEP (2017), el concepto básico del sistema fiscal mexicano, para todo gasto, debe existir la contraparte de ingresos, ahora o en el futuro. Si existe un déficit hoy, se incurre en una deuda y se comprometen los recursos del futuro. Su análisis muestra que el sistema fiscal mexicano tiene una presión en la deuda debido a que el déficit público ha sido una constante en los últimos años y es por este motivo que la Reforma Hacendaria, la Reforma Energética y la Reingeniería del Gasto no han sido suficientes.

Identifican una serie de riesgos y oportunidades del sistema fiscal mexicano: i) el agotamiento del espacio fiscal; ii) el desplome de la inversión en infraestructura; iii) las pensiones desiguales, insostenibles y opacas; iv) el reto de un sistema de salud público; mayores recursos para seguridad y justicia; v) replanteamiento del pacto de coordinación fiscal.

REFERENCIAS

- Bulte, Erwin H. Richard Damania y Robert T. Deacon**, (2004). "Resource Abundance, Poverty and Development". ESA Working Paper No. 04-03 January 2004. Agricultural and Development Economics División. The Food and Agriculture Organization of The United Nations.
- Centro de Estudios de Finanzas Publicas [CEFP]** (2006). Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1995-2006. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LX Legislatura. CEFP/030/2006
- Cantú, R. & García, A.** (2018). "Diseño, Redistribución y Sostenibilidad del Sistema Fiscal Mexicano. 6 preguntas para el debate público". Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. [CIEP].
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. [CIEP]** (2017). "Análisis de la sostenibilidad fiscal en México". Recuperado de: <http://ciep.mx/analisis-de-la-sostenibilidad-fiscal-en-mexico/>
- Corbacho, A., Fretes C., V. & Lora, E.** (2012). "Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo". Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo de Cultura Económica.
- Gamboa, R. & Messmacher, M.** (2003). "Desigualdad regional y gasto público en México. Banco Interamericano de Desarrollo". INTAL-ITD-STA. Documento de divulgación 21.
- Hernández, F., Zamudio, A. & Guerrero, J.P.** (2016). "Los impuestos en México: ¿Quién los paga y Cómo?". Programa de Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Naciones Unidas [UN]** (2008). "Sistema de Cuentas Nacionales 2008". Comisión Europea. Fondo Monetario Internacional. Naciones Unidas. Banco Mundial.
- UN** (1993). "Sistema de Cuentas Nacionales 1993". Comisión Europea. Fondo Monetario Internacional. Naciones Unidas. Banco Mundial.